

Dublowanie systemów i odpowiedzialność karna za sprawozdawczość - czyli jak w słusznej sprawie zaszkodzić i rynkowi, i użytkownikom

Dla operatorów troska o klientów, jakość i dostępność usług są naturalnymi celami codziennej działalności. Dlatego ostatnie lata zaowocowały dynamicznym wzrostem liczby gospodarstw domowych w zasięgu szybkich sieci szerokopasmowych. Od 2016 do 2021 roku wskaźnik pokrycia kraju szybkimi sieciami szerokopasmowymi wzrósł o ponad 40%. Dzięki temu Polska przesunęła się z końcowych pozycji w rankingu i znajduje się już w średniej krajów UE. Inwestycje planowane na kolejne lata powinny pozwolić na zbliżenie się do europejskiej czołówki, na co wyrażamy duże nadzieje.

Poza samymi inwestycjami już teraz dostarczamy Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej ogromnej ilości danych o zasięgu i jakości naszej sieci. Regularnie informujemy także o planach inwestycyjnych. Od 2023 r., po długim dialogu strony rządowej i operatorów, częstotliwość przekazywania danych miała wzrosnąć do dwóch raportów rocznie. W efekcie UKE pracuje także nad nowym, poprawionym systemem raportowania. Administracja publiczna ma więc wszystkie niezbędne dane do prowadzenia polityki w obszarze sieci szerokopasmowych. Dowodem na to są chociażby prowadzone przez UKE bazy danych. Obecnie funkcjonują już: „Atlas szerokopasmowego dostępu do internetu” (<https://mapbook.uke.gov.pl/>), wyszukiwarka usług (<https://wyszukiwarka.uke.gov.pl/>), baza wiedzy inTELi (https://inteli.uke.gov.pl/knowledge_base). Na podstawie danych od operatorów przeprowadzono wspierane ze środków unijnych inwestycje o wartości wsparcia ok. 1 mld EUR, dzięki którym ponad 2 mln gospodarstw domowych znajdzie się w zasięgu szybkiej sieci. W czerwcu zakończył się zaś nabór dla gmin na budowę sieci w ramach tzw. Funduszu Szerokopasmowego. Do wszystkich tych działań zakres danych był wystarczający.

Tymczasem przepracowany przez rząd w 11 dni projekt nowelizacji tzw. megaustawy (ustawy o wspieraniu rozwoju sieci i usług telekomunikacyjnych) został przygotowany bez jakichkolwiek konsultacji, mimo że prowadzi do nałożenia **zupełnie** nowych obowiązków sprawozdawczych na operatorów. Ponadto nowy obszar raportowania ma przebiegać w cyklu tygodniowym, co jest ewenementem na skalę całej gospodarki. Jeszcze większym problemem są zwyczajne błędy i niedopracowanie projektu ustawy pod względem praktyki funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego. Wynikają one z rezygnacji z konsultacji z rynkiem, a skutki mają kilka wymiarów. Po pierwsze, w toku przygotowywania systemu pominięte teraz problemy okażą się ewidentne nawet dla projektodawców i konieczna będzie kolejna nowelizacja ustawy. Po drugie, system przygotowywany bez niezbędnego dialogu z operatorami będzie pełen błędów i niespójności, co spowoduje, że docelowi odbiorcy, tj. obywatele otrzymają dane niepełne lub niespójne lub wręcz wprowadzające w błąd. Po trzecie, projekt nie zawiera informacji, kiedy system ma zostać uruchomiony – o tym mamy dowiedzieć się 30 dni wcześniej z ogłoszenia w Dzienniku Ustaw – co w oczywisty sposób pozbawia operatorów przedsiębiorców realnego czasu na przygotowanie do realizacji obowiązku. Po czwarte, musimy zauważyć, że tryb nakładania nowych obowiązków, pomijający celowo i bez obiektywnych przyczyn, konsultacje ze stroną społeczną powoduje, że poziom zaufania do organów administracji publicznej ulega znacznemu obniżeniu. Obawiamy się, że kontynuacja tego trendu będzie miała niekorzystny wpływ na stan rynku oraz klimat inwestycyjny.

Szczególną częścią projektu, która całkowicie nie przystaje do realiów rynku telekomunikacyjnego oraz posiada znamiona powrotu do gospodarki o cechach centralnego zarządzania, jest koncepcja bieżącego przekazywania planów inwestycyjnych. Plany inwestycyjne są zupełną podstawą konkurencyjnego rynku i ich raportowanie oraz ujawnianie spowoduje, że podstawy gry rynkowej zostaną zaburzone. Nikt nie wymaga ujawniania planów inwestycyjnych od platform internetowych, sieci sklepów spożywczych, właścicieli stacji paliw czy punktów ładowania pojazdów elektrycznych – nawet tych publicznych. Natomiast w przypadku sektora w większości prywatnego nieprawidłowe raportowanie planów będzie wiązało się nie tylko z karą pieniężną, ale także osobistym ryzykiem pozbawienia wolności pracownika wysyłającego raport o planie inwestycyjnym. W takim stanie prawnym możemy mieć do czynienia z postępowaniami prokuratorskimi np. za zrealizowanie niezareportowanej inwestycji, czy niezrealizowanie inwestycji w danym miejscu. Stanowisko raportującego te dane będzie najbardziej ryzykownym stanowiskiem w całym przedsiębiorstwie. Doświadczenie bowiem wskazuje, co z całą pewnością projektodawcy wiedzą, że plany nigdy nie są realizowane w 100%. Ma to szereg obiektywnych i subiektywnych przyczyn – zupełnie naturalnych w wolnorynkowej gospodarce polegającej na zasadach demokratycznego państwa prawa.

Nie kryjąc rozczarowania przyjętym trybem prac liczymy jednak, że dialog nad proponowanymi rozwiązaniami oraz realnymi problemami, jakie chcemy tymi środkami usuwać, będzie możliwy, a rząd zwróci się o przedstawienie merytorycznej opinii sektora telekomunikacyjnego. W naszym odczuciu jest ona niezbędna chociażby z uwagi na merytoryczną jakość nowego systemu. Przysłużyłoby się to też niewątpliwie do realizacji kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy, które jasno nakazują poprawę jakości stanowienia prawa właśnie przez dogłębny i wartościowy proces konsultacji publicznych.

W szerszym ujęciu i przy tej ilości zmian przepisów prawa oraz nowych obowiązków, apelujemy o proporcjonalność obciążeń przedsiębiorstw także sprawozdawczych w krajowym systemie regulacji gospodarczych i uwzględnienie zasady „1-in, 2-out” oznaczającej, że wraz z wprowadzeniem nowego obowiązku, dwa inne są usuwane. W regulacjach krajowych obserwujemy natomiast, że nowe obowiązki wprowadza się z zupełnym pominięciem analizy tych już istniejących. Nadmiar obowiązków wpływa na potencjalną jakość ich realizacji oraz wymusza dodatkowe wydatki, co w połączeniu z innymi istotnymi obciążeniami składa się na zwiększanie kosztów działania.

Stąd także w przypadku nowych obowiązków sprawozdawczych dotyczących sieci, które są bardzo zbliżone do już obowiązujących, refleksja na temat optymalizacji obowiązków byłaby szczególnie potrzebna.

Andrzej Dulka
Prezes PIIT